

Warszawa, dnia 21 lutego 2011 roku

**Uwagi Powszechnego Towarzystwa Emerytalnego POLSAT S.A.
do projektu ustawy „o zmianie niektórych ustaw związanych z
funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych” (dalej: Projektu)
z Uzasadnieniem z dnia 23 stycznia 2011 r.**

Przedstawiony Projekt zmian w ustawach związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych w swojej istocie spowoduje pogorszenie funkcjonowania systemu emerytalnego niemal na wszystkich jego płaszczyznach. Szacunki pokazują, że zmniejszenie składki trafiającej do OFE obniży oczekiwaną wysokość emerytur. Brak kompleksowej reformy finansów publicznych niesie szereg zagrożeń dla stabilności systemu emerytalnego. Równocześnie brak kompleksowego podejścia do bieżącej zmiany systemu emerytalnego stanowi zagrożenie dla stabilności systemu finansów publicznych.

Projekt ustawy zmniejsza efektywność systemu emerytalnego, rozumianą jako zapewnienie jak najwyższych świadczeń przy niezmienionej wysokości składki. Proponowane zmiany w ustawach rodzą wiele wątpliwości prawnych. Niektóre zmiany są niezgodne z zapisami Konstytucji RP.

UWAGI O CHARAKTERZE OGÓLNYM.

- (1) Reforma emerytalna przeprowadzona w 1999r., jak wskazują sami autorzy Projektu, przyczyniła się do znacznego uodpornienia systemu zabezpieczenia społecznego na zagrożenia związane ze starzeniem się społeczeństwa. Potwierdza to m.in. przywołany w Uzasadnieniu raport Komisji Europejskiej, z którego wynika, że do 2060 roku to właśnie Polsce uda się w największym stopniu ograniczyć obciążenie pokolenia pracujących wypłatą emerytur. **Paradoksem propozycji rządowej jest to, że uzasadniając konieczność zmian systemu prawnego autorzy powołują się na dokument, który pozytywnie ocenia obecnie funkcjonujący system emerytalny.**
- (2) Podstawowym uzasadnieniem projektowanych zmian jest zmniejszenie tempa narastania jawnego długu publicznego, i ograniczenie poziomu deficytu sektora finansów publicznych, który w 2010 r. wyniósł ok. 8% PKB. Zdaniem autorów reformy znaczącym czynnikiem powiększającym deficyt jest stały odpływ środków związany z przekazywaniem części składki emerytalnej do OFE. Omawiając problem deficytu



sektora publicznego autorzy projektu akcentują wartość środków przekazanych do OFE, twierdząc, iż transfer ten jest głównym źródłem deficytu budżetowego. Tymczasem powiększają one deficyt o 1,6 %. Analizując źródła deficytu i długu budżetowego stwierdzić należy, iż powstał on głównie jako następstwo wydatków, które miały miejsce w latach 2006-2007, a więc w szczycie fazy ożywienia gospodarczego. Świadczy to o tym, że problemy polskich finansów publicznych wynikają z braku dyscypliny w fazie ożywienia cyklu koniunkturalnego. Proponowane jako rozwiązanie problemu deficytu budżetowego obniżenie składki kierowanej do OFE doraźnie poprawi sytuację finansów państwa odsuwa jednak podjęcie kluczowych decyzji prowadzących do wprowadzenia dyscypliny w finansach publicznych polegającej na bilansowaniu przychodów i wydatków w każdej fazie cyklu.

Przyjęcie proponowanego rozwiązania niesie w dalszej przyszłości dodatkowe zagrożenia:

- Zastosowany w celu obniżenia poziomu zadłużenia manewr można w najbliższej przyszłości powtórzyć, dalej ograniczając kwotę składki przekazywanej do OFE, a w dalszej kolejności przejmując aktywa zgromadzone w OFE (na wzór węgierski).
- Ukrycie w systemie zobowiązań państwa możliwe jest dzięki specyficznym zasadom kwalifikowania kosztów/zobowiązań budżetu. Nie ma żadnej gwarancji, że władze Unii Europejskiej w najbliższej przyszłości nie wprowadzą dodatkowych mierników stabilności finansowej wobec których zastosowane obecnie podejście okaże się nieskuteczne.

(3) Oczywiste i znane w momencie rozpoczęcia reformy systemu emerytalnego poważne koszty tej reformy miały być ograniczane poprzez realizację konkretnie wskazanych zadań, które ukierunkowane były z jednej strony na pozyskiwanie finansów na bilansowanie tych kosztów, a z drugiej strony na ograniczanie kosztów funkcjonowania systemu emerytalnego poprzez jego racjonalizację. Obszary tej racjonalizacji również zostały konkretnie wskazane. Jednakże:

a) Po wprowadzeniu reformy emerytalnej w 1999r. nie zrealizowano planów dotyczących prywatyzacji. Uzyskanie niższych od zakładanych przychodów z prywatyzacji spowodowało przyrost długu publicznego, gdyż budżet państwa nie ograniczył wielkości wydatków w pozostałych częściach sektora finansów publicznych. Pozyskane z prywatyzacji przychody tylko w części zostały przeznaczone na bilansowanie kosztów systemu emerytalnego. Przychody z prywatyzacji uzyskane w latach 1999-2010 oraz wielkość transferów przekazanych w tym okresie do OFE w relacji do PKB w kolejnych latach stanowiły odpowiednio 11,6% i 15,3% PKB. Innymi słowy, gdyby od 1999 roku



przychody z zamierzonej i zrealizowanej prywatyzacji były w całości przeznaczane na pokrycie kosztów reformy emerytalnej, to pokryłyby one aż 75% transferów z budżetu państwa do OFE.¹

b) Nie dokonano racjonalizacji systemu emerytalnego, m.in.

- Nie podwyższono minimalnego wieku emerytalnego kobiet.

- W 2003r. wyłączono z powszechnego systemu emerytalnego pracowników rozpoczynających pracę w służbach mundurowych.

- W 2005r. wyłączono z powszechnego systemu emerytalnego górników (według szacunków MPiPS z 2005r. całkowity koszt wcześniejszych emerytur górniczych w latach 2005-20 wyniesie 70 mld zł).

- Opóźnieniu uległa likwidacja systemu wcześniejszego przechodzenia na emeryturę (ostatni emeryci przeszli na wcześniejszą emeryturę w 2008 r. zamiast jak planowano w 2006r.). Szacuje się, że koszty tego opóźnienia wyniosły w latach 2009 i 2010 odpowiednio 2,5 mld zł i prawie 7 mld zł).

- Z systemu emerytur pomostowych wyłączono nauczycieli. Stworzenie świadczeń kompensacyjnych oznacza dla budżetu koszt rządu 1,3 mld zł rocznie.

(4) Propozycjom rządowych reform w systemie emerytalnym nie towarzyszą żadne zmiany w obrębie finansów publicznych jak np. likwidacja przywilejów branżowych, przyspieszenie prywatyzacji czy utrzymanie dyscypliny fiskalnej. W miejsce konkretnych propozycji reformowania systemu finansów publicznych propozycje bieżących zmian są uzasadniane „dobrymi” przykładami innych państw naszego regionu. Przykładami nie uwzględniającymi ani ekonomicznego otoczenia podejmowanych tam decyzji, ani ich rzeczywistego charakteru. Przykłady Litwy, Łotwy i Estonii wskazują, że kraje te wprowadziły w latach 2008-2009 jedynie czasowe obniżenie składki w swoich systemach emerytalnych. Były one podyktowane globalnym kryzysem gospodarczym, który szczególnie mocno dotknął właśnie kraje bałtyckie. Co najważniejsze - jednocześnie kraje te wprowadziły daleko idące reformy fiskalne, kontynuowane w następnych latach. Na Litwie w 2009r. obniżono na dwa lata przekazywaną składkę z 5,5% do 2% podstawy wymiaru. Na Łotwie składkę obniżono do 2%, przy czym od 2013r. ma ona wzrosnąć do poziomu 6% (przy 8% przed obniżką). W Estonii po początkowych propozycjach obniżki składki do 2% zawieszono jej przekazywanie na dwa lata. Od 2012r. składka ma powrócić do poziomu 4% (wielkość przed obniżką). W Polsce, mimo znacznie lepszej sytuacji gospodarczej składka przekazywana do

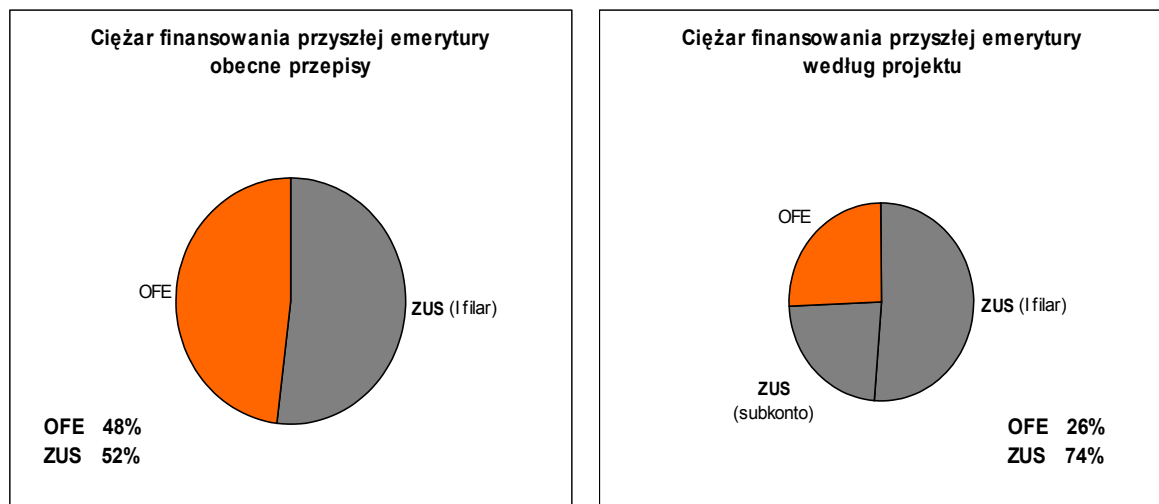
¹ Źródło: „Reforma emerytalna a finanse publiczne w Polsce” Forum Obywatelskiego rozwoju, Warszawa 29.11.2010.



funduszy ma zostać obniżona z 7,3% do 2,3%, po czym docelowo ma powrócić jedynie do 3,5%. Równocześnie brak jakichkolwiek propozycji istotnych reform w obszarze finansów publicznych. Zauważalna jest jedynie głęboka niechęć do poszukiwania alternatywnych wobec obniżenia składki przekazywanej do OFE sposobów obniżania długu i deficytu budżetowego.

- (5) Przesunięcie znacznej części składki z OFE na subkonto w ZUS oznacza istotne, rosnące w czasie zwiększenie ciężaru finansowania przyszłych emerytur przez sektor publiczny (Wykres 1).

Wykres 1. Udział w finansowaniu przyszłych emerytur przez OFE i ZUS.



Źródło: opracowanie własne

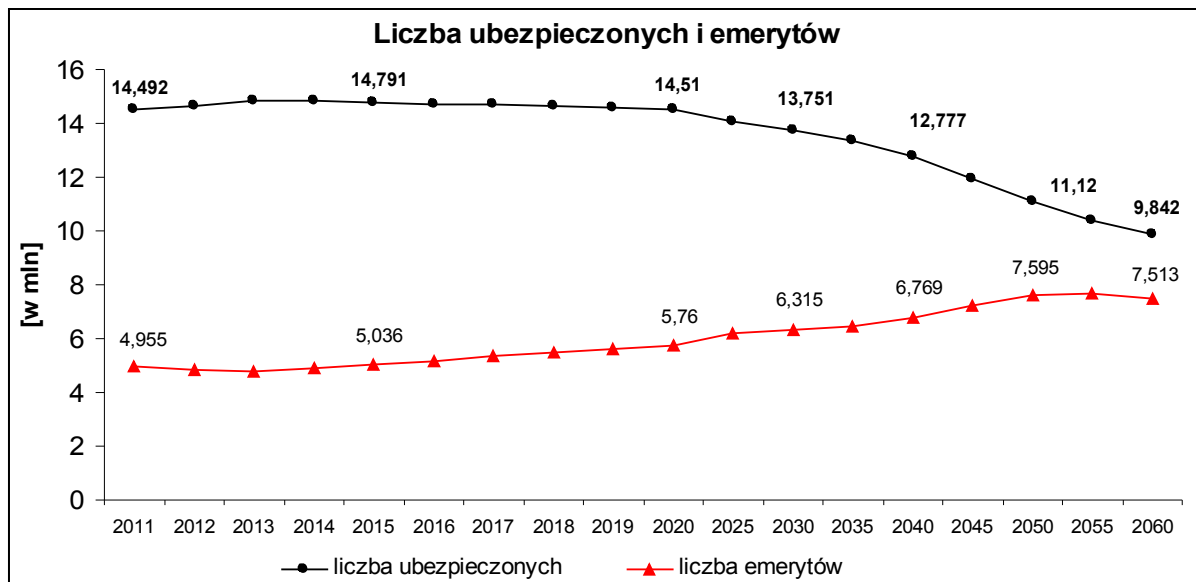
Jednym z głównych powodów wprowadzenia reformy emerytalnej w 1999 roku było odciążenie sektora finansów publicznych. Tymczasem aktualny Projekt idzie w przeciwnym kierunku. W dłuższej perspektywie decyzja ta wpłynie na pogorszenie sytuacji finansowej FUS. Pogorszenie tym istotniejsze, iż regulowanie zwiększonych na skutek proponowanych zmian zobowiązań, przypadnie w okresach radykalnie negatywnych zmian demograficznych. FUS jest szczególnie wrażliwy na wpływ czynników demograficznych, gdyż jest systemem repartycyjnym. Wpłacane do FUS składki są zapisywane na indywidualnym koncie uczestnika systemu i natychmiast wydawane na bieżące emerytury, czyli nie ma akumulacji kapitału. To, czy system repartycyjny (FUS) będzie zdolny wypłacić w przyszłości świadczenia osobom uzyskującym do nich prawa, będzie zależało od liczby ubezpieczonych wnoszących składki do systemu, wielkości tych składek oraz liczby przyszłych emerytów i wielkości



emerytur, które będą im wypłacane. Przy negatywnych zmianach demograficznych oczywistym jest, iż jedynymi czynnikami, w obrębie których można bilansować skutek tych zmian jest wielkość wnoszonych składek oraz wielkość wypłacanej emerytury. Wszelkie obietnice nie respektujące tej oczywistości są obietnicami nierealistycznymi lub nieuczciwie składanymi.

Aktualne prognozy dotyczące zmian demograficznych są pesymistyczne, co pokazano na poniższych wykresach:

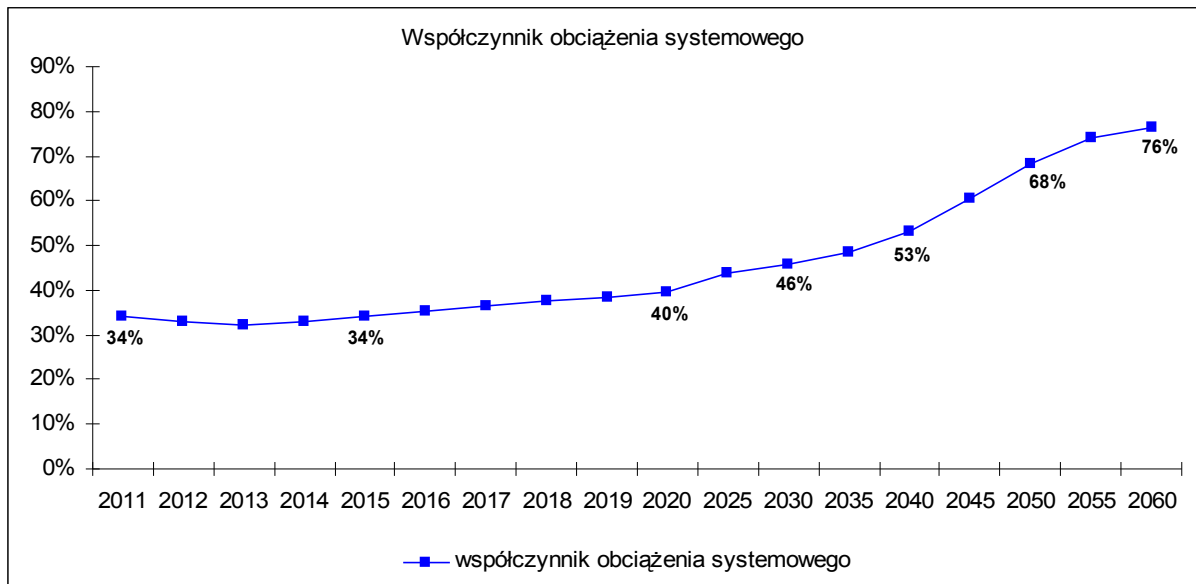
Wykres 2. Liczby ubezpieczonych i emerytów (fundusz emerytalny).



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w opracowaniu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Departament Statystyki pt. „Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 roku” z marca 2010r.

Wykres 3. Współczynnik obciążenia systemowego.²

² Przez współczynnik obciążenia systemowego należy rozumieć iloraz liczby emerytów (liczba emerytów obejmuje wszystkie osoby, które pobierają emerytury finansowane z funduszu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w opracowaniu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Departament Statystyki pt. „Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do 2060 roku” z marca 2010r.

Drugi filar jest systemem kapitałowym, wpłacane do systemu składki są akumulowane, inwestowane w sposób wykorzystujący walory rynku kapitałowego i przeznaczone wyłącznie na wypłatę emerytur osobom uprawnionym. System ten jest odporny na zmiany demograficzne opisane powyżej.

(6) Ocena skutków regulacji zaprezentowana w Uzasadnieniu jest niewiarygodna, czego głównym powodem są niespójne założeniach. Jednym z najbardziej kluczowych założeń jest przyjęcie wysokość wzrostu PKB oraz relacji tej wielkości wobec zwrotu z obligacji. W części materiału analitycznego uzasadniającego korzyści wprowadzanych zmian założono, że długookresowo zwrot z obligacji i nominalne tempo wzrostu PKB będą do siebie zbliżone, a w krótkim terminie wzrost PKB znacznie przekroczy oprocentowanie obligacji; podczas gdy, jeszcze w tym samym dokumencie rząd odstępkuje od tego założenia. Ewidentnie wynika to z przeliczenia wielkości zamieszczonych w tabeli na stronie 9 Uzasadnienia w porównaniu z danymi zamieszczonymi w tabeli nr 9 znajdującej się na stronie 28 Uzasadnienia.

(7) Arbitralne i niekonsekwentne podejście strony rządowej do formułowania założeń makroekonomicznych potwierdza również materiał: „Wpływ OFE na saldo Funduszu

emerytalnego wyodrębnionego w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) do liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym.



Emerytalnego”, który w listopadzie 2010 roku ukazał się na oficjalnej stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

W materiale tym, odmiennie niż w Uzasadnieniu założono, że od 2019 roku stopa zwrotu z obligacji jest wyższa od tempa wzrostu PKB.

Gdyby przyjąć analogiczne założenie do oszacowania skutków regulacji projektu Ustawy, oczywistym jawiłby się negatywny wpływ propozycji rządowej na wysokość przyszłych emerytur, co przedstawiamy w dalszej części stanowiska.

- (8) System emerytalny to złożony mechanizm, którego poszczególne części silnie na siebie oddziałują. Zmiany w systemie muszą mieć charakter kompleksowy, uwzględniający istniejące zależności. Modyfikacja części mechanizmu i odłożenie w czasie pozostałych korekt może mieć fatalny skutek dla systemu emerytalnego. Projekt rządowy jest wprowadzaniem w pośpiechu prowizorycznym rozwiązaniem zmieniającym pojedyncze elementy i generującym szereg zagrożeń dla stabilności i efektywności całego systemu emerytalnego. Proponowane bowiem w Uzasadnieniu zwiększenie limitów inwestycyjnych w akcje, bez wprowadzenia benchmarku zewnętrznego, oraz nowych wymogów kapitałowych, a także mechanizmu wyznaczania minimalnej stopy zwrotu oznacza wzrost ryzyka niestabilności całego systemu.

Akceptując aktualnie brak kompleksowych i szczegółowych regulacji eksponujemy system emerytalny na dodatkowe istotne ryzyka, będące pochodną niedostosowania zasad polityki inwestycyjnej funduszy emerytalnych do wymogu indywidualizowania poziomu agresywności inwestycji. Rezygnujemy nadto z możliwej i koniecznej do uzyskania efektywności systemu, a także narażamy się na brak pełnej realizacji nawet bieżąco deklarowanych zmian.

Jednym z oczywistych zagrożeń wynikających z braku kompleksowego podejścia do zmian w systemie emerytalnym jest zagrożenie braku realizacji zapowiedzianych zmian w obszarze limitów inwestycyjnych. Rezygnacja z wprowadzenia tych zmian równocześnie z propozycją obniżenia wysokości składki trafiającej do OFE wiąże się z faktem, iż modelowane skutki proponowanych zmian, skorygowane konsekwencjami zmian limitów inwestycyjnych prowadzą do jednoznacznie negatywnej oceny propozycji rządu. Zakończone sukcesem wysiłki, których głównym i wyłącznym celem jest obniżenie wysokości składki nie rokują pozytywnie co do kontynuowania prac dotyczących właściwych zmian limitów inwestycyjnych. Ze względu na potrzeby pożyczkowe Państwa



istnieje bowiem silna pokusa do wycofania się z projektu zwiększania limitów inwestycji w akcje. Jeżeli limity nie zostaną zmienione wówczas OFE będą nadal znaczną część aktywów lokowały w obligacje emitowane przez jednostki sektora publicznego. Tym samym rząd zagwarantuje sobie popyt na swoje instrumenty finansowe ze strony OFE o wartości 70 mld zł do 2020 roku.

- (9) Utworzenie OFE zwiększyło efektywność systemu emerytalnego, rozumianą jako zapewnienie jak najwyższego poziomu emerytur przy niezmienionej składce. Zgodnie z założeniami reformy z 1999 r., dzięki inwestowaniu składek na rynkach finansowych około połowa przyszłej emerytury ma pochodzić z II filara, pomimo, iż trafia do niego jedynie 37% składki emerytalnej. Proporcje te dotyczą osób, które są wyłącznie uczestnikami nowego systemu (nie uczestniczyły w systemie przed 1999 r.). Uzyskuje się to dzięki wyższej stopie zwrotu OFE w porównaniu do wskaźnika waloryzacji w ZUS.

| (za okres 2000-2010) | Stopa zwrotu z OFE | Wskaźnik waloryzacji ZUS |
|----------------------|--------------------|--------------------------|
| Średnia geometryczna | 9,59% | 7,34% |

Źródło: „Reforma czy dereforma OFE?” V Forum Finansowe 9.02.2011r.

W systemie tym tkwią istotne i niewykorzystane możliwości zwiększenia jego efektywności, z których projektodawcy rezygnują na rzecz krótkotrwałych korzyści finansów publicznych.

- (10) Szacunki dokonane w PTE POLSAT wykazują, że efektem projektowanych zmian będzie obniżenie wysokości przyszłych emerytur. Obliczenia przeprowadzono przy użyciu modelu pozwalającego na porównanie sytuacji ubezpieczonych zależnie od poszczególnych rozwiązań systemowych. Przyjęto 5 wariantów odzwierciedlających możliwe kształty systemu:

Wariant 1 (W1): stan obecny.

Wariant 2 (W2): propozycja rządowa (obniżenie składki do OFE docelowo do 3,5%) przy założeniu nie dokonywania zmian limitów inwestowania w akcje (obecne 40%).

Wariant 3 (W3): propozycja rządowa (obniżenie składki do OFE docelowo do 3,5%) przy założeniu dokonania zmian limitów inwestowania w akcje do 94,5% – wariant z Uzasadnienia uznawany przez nas za niemożliwy do wprowadzenia, ze względów opisanych w niniejszym stanowisku.



Wariant 4 (W4): propozycja rządowa (obniżenie składki do OFE docelowo do 3,5%), limit na akcje zwiększający się do 94,5% docelowo, na 10 lat przed emeryturą rozpoczęcie stopniowej konwersji (trwającej 10 lat) do subfunduszu bezpiecznego (limit na akcje 8%) – wariant hipotetyczny (o konieczności wprowadzenia wielofunduszowości wspomina się w Uzasadnieniu).

Wariant 5 (W5): projekt ministra Michała Boniego: członkostwo w subfunduszu A, na 10 lat przed emeryturą rozpoczęcie konwersji do subfunduszu C trwające 10 lat:

subfundusz A: udział akcji 75%, opłata od składki 2,8%, opłata za zarządzanie zmniejszona.

subfundusz C: udział akcji 7,5%, opłata od składki 2,1%, opłata za zarządzanie zmniejszona.

Rozwiązanie zaproponowane przez ministra Boniego (projekt z 21 października 2010 r. dotyczący zmian w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych) zostało uwzględnione jako właściwe do porównania z obecną propozycją rządową – zakłada ono bowiem także większe wykorzystanie zalet rynku akcji przy zachowaniu jednak dotychczasowej wysokości składki trafiającej do OFE. Jako rozwiązanie alternatywne (przyjęcie obecnej propozycji uniemożliwia powrót do pierwotnej propozycji ministra Boniego) obrazuje skalę utraconych korzyści dla ubezpieczonych.

Wyniki generowane przez model są silnie uzależnione od założeń wielkości makroekonomicznych (stopy realnego wzrostu PKB, stopy zwrotu z obligacji i akcji, wzrost wynagrodzeń oraz wzrost funduszu płac). Szczególnie istotna jest kwestia wysokości wzrostu PKB i rentowności obligacji. Dla zaprezentowania poziomu wrażliwości wyników na przyjęte założenia, przeprowadziliśmy obliczenia dwukrotnie, przyjmując wielkości makroekonomiczne zawarte w Uzasadnieniu oraz w materiale pracownika Ministerstwa Finansów Michała Kempy, pt. „Wpływ OFE na saldo Funduszu Emerytalnego” z listopada 2010 r. Dokumenty te przyjmują odmienne założenia co do relacji między wysokością wzrostu PKB i rentownością obligacji, co ma fundamentalne znaczenie dla wyników oszacowań. W celu uwzględnienia niepewności co do szacowania wartości przyszłych emerytur, wprowadzono oprócz modelu statycznego, również model dynamiczny.

Model statyczny³

³ Założenia modelu statycznego:

Przy konstrukcji modelu odwzorowano założenia przyjęte w Ocenie Skutków Regulacji z Uzasadnienia, tj.:



Model statyczny odzwierciedla sposób przeprowadzenia oszacowania zaprezentowany w Uzasadnieniu, czyli zakłada stałe, ustalone z góry wielkości makroekonomiczne. Wyniki naszych symulacji, w celu przejrzystości, prezentujemy jedynie dla osoby rozpoczynającej pracę w 2011 r. oraz dla statystycznego obecnego członka OFE, rozpoczynającego pracę w 2001 r.

Uzyskane wyniki:

Tabela 7. Szacunki wysokości przyszłych emerytur.

| Wysokość emerytur dla nowych członków | Na bazie założeń makro z Uzasadnienia | | Na bazie założeń makro z mat. MF | |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| | Stopa zastąpienia | Różnica w % w stosunku do wariantu 1 | Stopa zastąpienia | Różnica w % w stosunku do wariantu 1 |
| Wariant 1: stan obecny | 42,3% | | 45,7% | |
| Wariant 2: prop. rządowa, limit 40% | 41,4% | -2,0% | 43,2% | -5,4% |
| Wariant 3: prop. rządowa, limit do 94,5% | 43,0% | 1,8% | 45,1% | -1,2% |
| Wariant 4: prop. rządowa z subfunduszem bezp. | 42,3% | 0,0% | 44,2% | -3,2% |
| Wariant 5: projekt ministra Boniego | 44,1% | 4,5% | 47,9% | 5,0% |

| Wysokość emerytur dla obecnych członków | Na bazie założeń makro z Uzasadnienia | | Na bazie założeń makro z mat. MF | |
|------------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| | Stopa zastąpienia | Różnica w % w stosunku do wariantu 1 | Stopa zastąpienia | Różnica w % w stosunku do wariantu 1 |
| | | | | |

| | |
|-----------------------------------------------------------|--------------|
| Nadwyżka wzrostu rynku akcji nad stopą zwrotu z obligacji | 2,25% |
| Wykorzystanie limitu akcyjnego przez OFE | 90% |
| Opłata od składki przekazywanej do OFE | 3,5% |
| Opłata za zarządzanie OFE | jak obecnie |
| Opłata od składki przekazywanej na subkonto w ZUS | 0,4% |
| Opłata za zarządzanie ZUS | 0% |
| Wynagrodzenie obecnie | 3 243 zł |
| Rozpoczęcie pracy w wieku | 25 lat |
| Okres składkowy | 40 lat |
| Emerytura wypłacana będzie przez | 205 miesięcy |
| Kapitał zgromadzony przez obecnego członka | 15 000 zł |
| Wiek obecnego członka | 35 lat |



| | | | | |
|-----------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Wariant 1: stan obecny | 41,0% | | 40,5% | |
| Wariant 2: prop. rządowa, limit 40% | 40,6% | -1,1% | 39,2% | -3,3% |
| Wariant 3: prop. rządowa, limit do 94,5% | 41,9% | 2,2% | 40,6% | 0,2% |
| Wariant 4: prop. rządowa z subfunduszem bezp. | 41,1% | 0,1% | 39,7% | -2,1% |
| Wariant 5: projekt ministra Boniego | 42,2% | 2,9% | 41,8% | 3,2% |

Źródło: opracowanie własne

Analizując szacunki bazujące na założeniach z Uzasadnienia należy wnioskować, iż oczekiwane emerytury po zmianach zaproponowanych w Uzasadnieniu będą wyższe – jest to wniosek zbieżny z szacunkami KPRM.

Kształt systemu przedstawiony w Uzasadnieniu uznajemy jednak za niemożliwy do wprowadzenia. Wariant uwzględniający wprowadzenie subfunduszu bezpiecznego przyniesie oczekiwane emerytury na poziomie zbliżonym do obecnego systemu. W razie braku zmian limitów zaangażowania w akcje emerytury będą niższe. Wyniki te wskazują, jak istotne dla oceny propozycji rządowej jest propozycja zwiększenia limitów inwestycyjnych do 94,5%. W razie bardzo prawdopodobnej rezygnacji z tego rozwiązania ocena skutków regulacji zmienia się całkowicie na niekorzyść projektu ustawy.

W razie przyjęcia odmiennych założeń co do relacji między stopą wzrostu PKB a rentownością obligacji (na przykład takich, jak w materiale MF) ocena projektu ustawy jest negatywna. Z sześciu wariantów propozycji rządowej jedynie jeden (dla obecnych członków), przewiduje nieznacznie wyższą emeryturę, pozostałe zaś niższą. Wskazuje to na przyczynę zmiany niektórych założeń makroekonomicznych użytych w Uzasadnieniu w porównaniu do poprzednich dokumentów rządowych i stawia pod znakiem zapytania wiarygodność oszacowań autorów projektu.

Model dynamiczny⁴

⁴ Założenia modelu dynamicznego:

Modelowane były stopy zwrotu z rynku akcji i obligacji oraz współczynnik waloryzacji wg poniższego wzoru:

$$\text{Modelowana zmienna} = (\text{średnia}) + (\text{odchylenie standardowe}) \times (\text{zmienna losowa o standardowym rozkładzie normalnym})$$

Rozkład normalny zmiennej losowej został uzyskany z rozkładu ciągłego metodą odwrócenia dystrybuanty. Liczba scenariuszy równa jest 10 tys. Średnie (realnych stóp zwrotu z rynku akcji i obligacji oraz zmian PKB) obliczone zostały na podstawie założeń rządowych z Uzasadnienia i materiału MF. Odchylenia standardowe tych zmiennych oszacowane zostały na podstawie danych z gospodarki polskiej z ostatnich 10 lat. Dodatkowo założono, że współczynnik waloryzacji nie jest



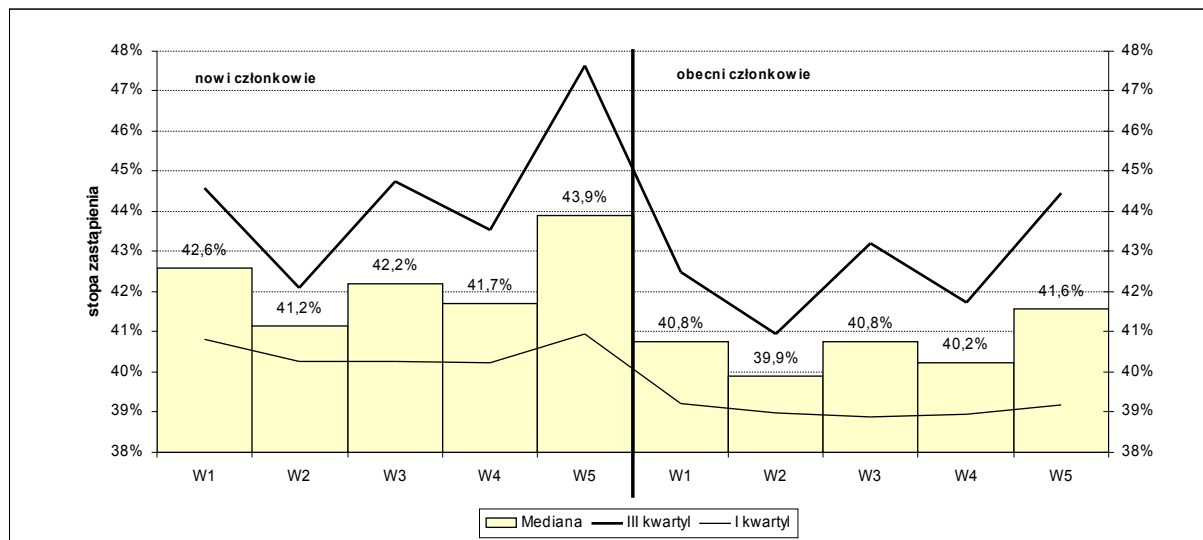
Model dynamiczny pozwala uwzględnić zmienność wskaźników makroekonomicznych. Oparty jest na metodzie Monte Carlo.

Uzyskane wyniki:

Wersja na podstawie założeń z Uzasadnienia

| | |
|---------------------------------|-------|
| realna stopa zwrotu z obligacji | 2,8% |
| realny wzrost PKB | 3,0% |
| realna stopa zwrotu z akcji | 5,0% |
| zmienność obligacji | 1,4% |
| zmienność PKB | 1,5% |
| zmienność akcji | 12,5% |

Wykres 4. Szacunki stóp zastąpienia dla poszczególnych wariantów.



Źródło: opracowanie własne

Tabela 8. Średnie stóp zastąpienia dla poszczególnych wariantów.

mniejszy od zera (w przypadku ujemnego wzrostu nominalnego PKB współczynnik waloryzacji równa się zero) oraz, że realna stopa zwrotu z części dłużnej nie jest mniejsza od zera (w przypadku wygenerowania w modelu ujemnej wartości, przyjmuje wartość zero).

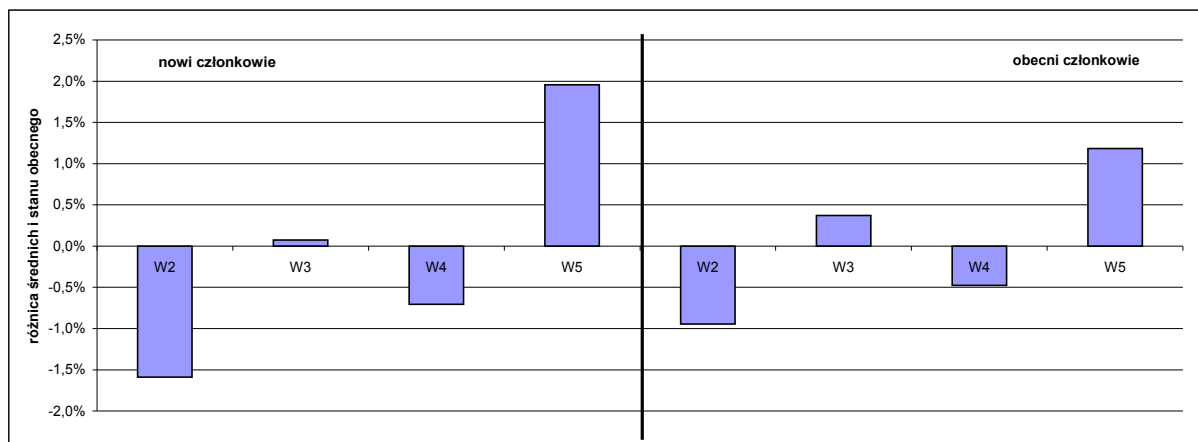


| Nowi członkowie | | | | | |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | W1 | W2 | W3 | W4 | W5 |
| średnia | 42,8% | 41,2% | 42,9% | 42,1% | 44,8% |

| Obecni członkowie | | | | | |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | W1 | W2 | W3 | W4 | W5 |
| średnia | 42,4% | 40,7% | 44,1% | 40,8% | 42,8% |

Źródło: opracowanie własne

Wykres 5. Różnice średnich stóp zastąpienia w poszczególnych wariantach i stanu obecnego.

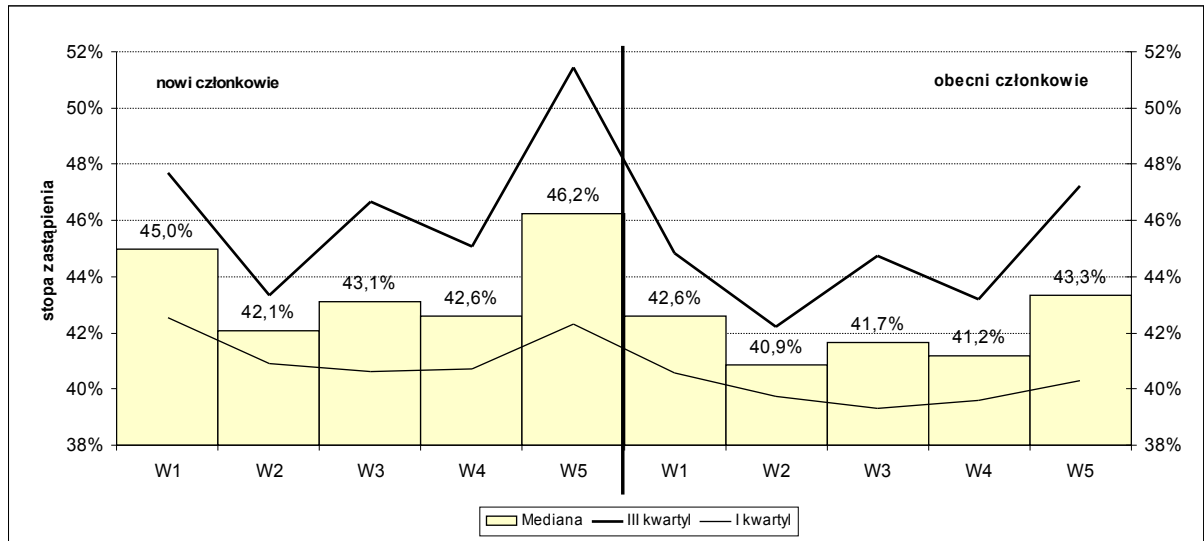


Źródło: opracowanie własne

Wersja na podstawie założeń z mat. MF

| | |
|---------------------------------|-------|
| realna stopa zwrotu z obligacji | 3,4% |
| realny wzrost PKB | 2,9% |
| realna stopa zwrotu z akcji | 5,7% |
| zmiennosc obligacji | 1,7% |
| zmiennosc PKB | 1,5% |
| zmiennosc akcji | 14,2% |

Wykres 6. Szacunki stóp zastąpienia dla poszczególnych wariantów.



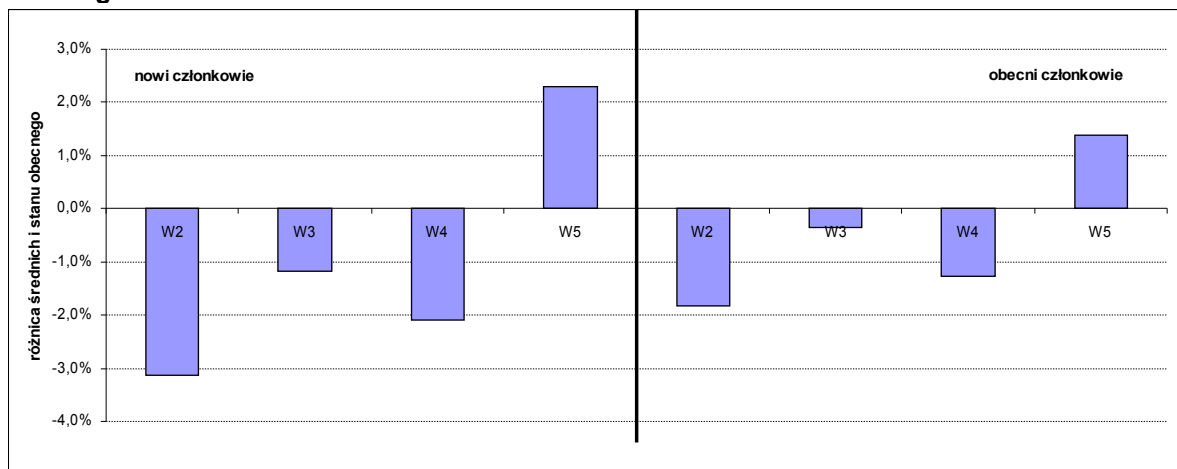
Źródło: opracowanie własne

Tabela 9. Średnie stopy zastąpienia dla poszczególnych wariantów.

| Nowi członkowie | | | | | |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | W1 | W2 | W3 | W4 | W5 |
| średnia | 45,4% | 42,2% | 44,2% | 43,3% | 47,7% |
| Obecni członkowie | | | | | |
| | W1 | W2 | W3 | W4 | W5 |
| średnia | 42,9% | 41,1% | 42,5% | 41,6% | 44,3% |

Źródło: opracowanie własne

Wykres 7. Różnice średnich stóp zastąpienia w poszczególnych wariantach i stanu obecnego.



Źródło: opracowanie własne

Przeprowadzona analiza dynamiczna pokazała, że propozycja rządowa pogarsza sytuację przyszłych emerytów. Ponadto wykazała, że decydujące dla uzyskania pozytywnego wyniku dla proponowanych zmian jest założenie o zwiększeniu limitów dotyczących inwestowania w akcje do 94,5% lub o stopie wzrostu PKB przekraczającej rentowność obligacji.

Chcemy także zwrócić uwagę, że szacunki dotyczące wysokości emerytur po zmianach proponowanych przez ministra Boniego są wyższe zarówno od propozycji rządowej, jak i od stanu obecnego. Propozycja ministra Boniego była w swych podstawowych założeniach pozytywnym udoskonaleniem II filaru, zwiększającą jego efektywność oraz obniżającą koszty, z korzyścią przede wszystkim dla członków systemu emerytalnego.

UWAGI O CHARAKTERZE SZCZEGÓŁOWYM.

Uwaga do art. 3 pkt 4) w zw. z art. 20 Projektu Ustawy.

Projekt nakłada na powszechne towarzystwa emerytalne obowiązek dokonania zmian w statutach funduszy które mają zostać wprowadzone w życie od 01.01.2012 roku. Pragniemy zauważyć, że Projekt nie ustanawia żadnych ram w przedmiocie elementów koniecznych do unormowania w statutach funduszy. Projektowana zmiana art. 13 ust. 6a Ustawy o OFE nakładająca na otwarte fundusze emerytalne obowiązek podania w statutach tylko wysokości opłaty pobieranej od składek wpłacanych na IKZE jest nie wystarczająca. Pozostaje bowiem nieuregulowany cały obszar związany z warunkami i zasadami zawierania umów o IKZE, a także ich rozwiązywania. Pozostawienie tych kwestii zupełnej dowolności każdego towarzystwa emerytalnego rodzi ryzyko odrzucenia zmian wprowadzonych do statutów na etapie licencyjnym. W przypadku istnienia odmiennych poglądów prawnych po stronie towarzystwa emerytalnego, a KNF w danej płaszczyźnie, może dojść do sytuacji braku wypełnienia przez towarzystwo emerytalne w terminie obowiązku nałożonego w art. 20 Projektu. Niezawiniony przez towarzystwa emerytalne brak realizacji przedmiotowego obowiązku bezpośrednio godzić będzie w interesy członków funduszy; powstanie bowiem sytuacja, w której członkowie nie będą mieli wiedzy o zasadach dotyczących zawierania i rozwiązywania umów o IKZE.

Uwaga w zw. z art. 3 pkt 7) Projekt Ustawy.

Projekt zakłada zmiany w art. 89 Ustawy o OFE traktującym o obowiązkach Funduszu w zakresie prowadzenia rejestru członków. W związku z wprowadzeniem instytucji IKZE dane w rejestrze mają być uzupełnione o informacje finansowe z tym związane. Projekt jednakże nie zakłada zmiany w art. 89 ust. 4 Ustawy o OFE ani też w żadnym innym miejscu nie nakłada na Radę Ministrów obowiązku określenia, zmian w Rozporządzeniu w sprawie „szczegółowych zasad prowadzenia rejestru członków funduszu, w tym szczegółowego zakresu informacji, które powinny być zawarte w rejestrze, a także zasad sporządzania i przechowywania kopii danych zawartych w rejestrze na wypadek jego utraty”. **Odnosimy się krytycznie do okoliczności pominięcia tak istotnej kwestii jaką jest dopracowanie przepisów wykonawczych związanych z prowadzeniem rejestru członków.** Brak nałożenia obowiązku nowelizacji Rozporządzenia w określonym terminie oznaczać będzie, że od momentu wejścia w życie znowelizowanego art. 89 Ustawy o OFE będzie istniała sprzeczność pomiędzy tym przepisem, a Rozporządzeniem, które nie uwzględnia instytucji IKZE.

Uwaga do art. 3 pkt 17) w zw. z art. 13 Projekt Ustawy.

W art. 13 Projektu wprowadzono zapis o treści: „*Ustawę stosuje się do składek należnych od dnia wejścia w życie ustawy*”.

Mając na względzie literalną wykładnię powyższego zapisu należy wnioskować, iż wszelkie zapisy Projektu w tym również art. 142 ust. 5 Ustawy o OFE formułujący delegację dla Rady Ministrów dotyczącą określenia tzw. „limitów inwestycyjnych” odnosi się tylko i wyłącznie do „składek należnych po dniu wejścia w życie ustawy”. Należy podkreślić, że ma to niezwykle doniosłe konsekwencje w sferze kształtowania polityki inwestycyjnej każdego funduszu emerytalnego. Art. 13 Projektu – wprowadza bowiem konieczność rozróżnienia przez każdy z funduszy składek, które będzie można inwestować w sposób zgodny **z poprzednio obowiązującym art. 142 ust. 5 i nowo obowiązującym**. Podkreślenia wymaga także, iż ten nowy sposób spojrzenia na politykę inwestycyjną funduszy emerytalnych nie znalazł swojego odzwierciedlenia w dotychczas prowadzonej dyskusji jak również w uzasadnieniu załączonym do Projektu.

Uwaga do art. 3 pkt 18) Projekt Ustawy.

Odnosząc się do kwestii zmian w przepisach art. 191 i 192 Ustawy o OFE należy wskazać, że Projekt podąża w dobrym kierunku, bowiem stwarza potencjalną możliwość ograniczania kosztów operacyjnych towarzystw emerytalnych jakie ponoszą w związku z organizowaniem masowej wysyłki korespondencji rocznej do swoich członków. Umożliwienie w tym aspekcie w przypadku korespondencji, o której mowa w art. 191 ust. 1 Ustawy o OFE innej formy wysyłki np. drogą elektroniczną, oceniamy jako słuszne rozwiązanie. Wskazujemy jednakże, iż nieprecyzyjnie została zaprojektowana zmiana dotycząca art. 192 ust. 1 Ustawy o OFE, w którym postanowiono, że „Fundusz jest obowiązany na żądanie członka udzielić mu na piśmie informacji określającej wartość pieniężną środków zgromadzonych na jego rachunku, na który wpłacane są składki”. W naszej ocenie nie jest jasne czy owo „żądanie członka” może dotyczyć także korespondencji, o której mowa w art. 191 ust. 1 czy tylko informacji o środkach wysyłanej do niego niezależnie od tzw. rocznej. Nie istnieją bowiem żadne merytoryczne różnice pomiędzy informacją tzw. roczną, a wysyłaną na żądanie uzasadniające konieczność odmiennego traktowania form wysyłek tych informacji.

Pragniemy wskazać także nieostre sformułowanie użyte w Projekcie w zakresie zmiany art. 191 ust. 1 zd. 2 Ustawy o OFE, w którym przy okazji konieczności wykazywania przez otwarty fundusz wypełnienia obowiązku, o którym mowa w tym przepisie posłużono się terminem „dostarczenia” informacji rocznej. Wskazujemy, że termin „dostarczenie” jest nieprecyzyjny, nie wiadomo bowiem czy oznacza wykazanie się dowodem wysłania (np. przechowywanie na serwerze dowodu w postaci wysłanego e-maila) czy też chodzi o „doręczenie”, a zatem posiadanie potwierdzenia od członka funduszu, iż informacja do niego dotarła w taki sposób, że zapoznał się z jej treścią lub też przy dołożeniu zwykłych starań mógł się z nią zapoznać.

Uwaga do art. 4 pkt. 5) Projekt Ustawy w zakresie dodania do Ustawy o SUS art. 40e-40j.

Projekt zakłada nowelizację Ustawy o SUS mającą na celu próbę utrzymania instytucji dziedziczenia właściwej dla II filara systemu emerytalnego, a odnoszącej się do środków zapisanych na subkoncie w ZUS. Wymaga jednakże podkreślenia, że owo „przeniesienie” zasad właściwych dla otwartych funduszy emerytalnych na grunt ZUS jest dokonywane [w sposób pozorny. Zgodnie bowiem z projektowanym art. 40 j Ustawy o SUS ewentualna wypłata środków zapisanych na subkoncie dotyczyć może wyłącznie osób, do których nie stosuje się Ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku „o emeryturach kapitałowych”.

W przypadku osób, do których stosuje się Ustawę z dnia 21 listopada 2008 roku „o emeryturach kapitałowych” środki „odziedziczone” na subkoncie w ZUS będą wypłacane dopiero razem z przyszłą emeryturą. W obecnie obowiązującym stanie prawnym w przypadku gdy ubezpieczony będący członkiem funduszu emerytalnego wskaże jedną bądź więcej osób, którym na wypadek jego śmierci mają być przyznane środki zgromadzone na jego rachunku w funduszu emerytalnym – środki te w razie jego śmierci są realnie wypłacane tym osobom lub też w ich braku wchodzi w skład spadku (tj. ostatecznie są wypłacane spadkobiercom). Proponowane zmiany w Projekcie pogarszają sytuację osób dziedziczących środki godząc tym samym w ochronę prawa własności jak również prawa do dziedziczenia; uniemożliwiają bowiem swobodne dysponowanie masą spadkową przez osoby uprawnione, tym samym stwarzają **pozór utrzymania w ramach subkonta tworzonych w ZUS zasad właściwych dla systemu kapitałowego**. Nadto należy podkreślić, że regulacje te prowadzą do nierównego traktowania ubezpieczonych; brak jest bowiem uzasadnienia dla utrzymywania przepisów prawnych różnicujących uprawnienia do wypłaty środków zapisanych na subkoncie w ZUS w zależności od faktu przynależności spadkobiercy do OFE.

Uwaga do art. 6 Projektu Ustawy.

Projekt zakłada zmianę zapisu określającego algorytm i wielkość opłat na rzecz organu nadzoru. Oznacza to istotną zmianę zasad finansowania Organu Nadzoru, co pokazuje tabela 11:

Tabela 11. Prognozowany wzrost kosztów obligatoryjnych ponoszonych przez PTE (w latach 2010 – 2020).⁵

| | koszty nadzoru według projektu | koszty nadzoru według obecnego zapisu ustawy |
|------|--------------------------------|-------------------------------------------------|
| 2011 | 37,34 | 16,38 |
| 2012 | 41,06 | 11,34 |
| 2013 | 44,94 | 14,87 |
| 2014 | 49,43 | 17,72 |
| 2015 | 54,50 | 20,25 |
| 2016 | 60,11 | 21,77 |

⁵ Obliczenia na podstawie danych z tabeli na str 9 uzasadnienia do projektu ustawy; założenie, że pobierane są maksymalne koszty w obu przypadkach - wg projektu 0,016% średniej rocznej wilkości aktywów; wg obecnej ustawy 0,14% składek wpłaconych w danym roku do OFE (aktualna rzeczywista wielkość kosztu nadzoru to 0,1064% zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie wplat na pokrycie kosztów nadzoru nad działalnością w zakresie funduszy emerytalnych i pracowniczych programów emerytalnych)



| | | |
|---------------|---------------|---------------|
| 2017 | 66,30 | 24,70 |
| 2018 | 73,07 | 26,38 |
| 2019 | 80,38 | 28,12 |
| 2020 | 88,26 | 29,94 |
| razem: | 595,41 | 211,47 |

Źródło: opracowanie własne

Należy zauważyć, że autorzy projektu w żaden sposób nie uzasadnili tak dużego wzrostu kosztu finansowania nadzoru przez PTE. Dla towarzystw obowiązkowe koszty z tytułu zarządzania OFE już stanowią istotne obciążenie (w przypadku małego towarzystwa to nawet 50% całkowitych kosztów, a 30% przychodów) i z uwagi na obniżenie przychodów wskutek proponowanych zmian bez proporcjonalnego spadku kosztów (znaczna ich część związana jest chociażby z liczbą Członków, która nie ulega zmianie), sytuacja ulegnie dalszemu pogorszeniu. Wprowadzanie zwiększonych opłat nie znajduje także żadnego uzasadnienia chociażby ze względu na brak przewidywanych zwiększonych obowiązków ze strony nadzoru.

Uwaga w zw. z art. 7 pkt 6) Projektu Ustawy.

Kolejnym problemem jaki pojawi się w praktyce działalności OFE, a wynikającym z braku kompleksowego ujęcia problematyki IKZE jest brak określenia *essentialia negotii* dotyczących umowy o IKZE. Z uwagi na fakt, iż Projekt nie nowelizuje przepisu art. 9 Ustawy o IKE (traktującym o elementach koniecznych umowy o IKE) ani też w Ustawie o OFE nie wprowadza w tym względzie żadnych regulacji jak również nie proponuje zmiany w Rozporządzeniu „*w sprawie sposobu i trybu zawarcia umowy, na podstawie której następuje uzyskanie członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym, sposobu i terminu składania oświadczenia o małżeńskich stosunkach majątkowych członka otwartego funduszu emerytalnego oraz zawiadamiania otwartego funduszu emerytalnego o każdorazowej zmianie w stosunku do treści takiego oświadczenia, obejmującej środki zgromadzone na rachunku członka*”. Powstaje pytanie czy w tej mierze ma panować zupełna dowolność oraz czy braki w tym zakresie należy oceniać jako działanie świadomie pozostawiające towarzystwom emerytalnym możliwość realizacji cywilistycznej zasady swobody umów czy też może jest to po prostu kolejne niedopatrzenie wynikające z pośpiechu legislacyjnego. Jak wskazano w komentarzu dotyczącym art. 3 pkt 4) w zw. z art. 20 Projektu, towarzystwa emerytalne będą musiały w statutach zarządzanych przez nie otwartych funduszy emerytalnych określać zasady dotyczące zawierania i rozwiązywania

umów o IKZE, co

w przypadku odmiennego poglądu Organu Nadzoru na daną kwestię może doprowadzić do sytuacji, w której po wejściu w życie nowego prawa pewne fundamentalne kwestie nie będą uregulowane.

Uwaga w zw. z art. 7 pkt 10) Projektu Ustawy.

Analizując przepisy traktujące o wypłatach transferowych dotyczących IKZE można zaobserwować występującą sytuację nieładu legislacyjnego. Wymaga podkreślenia, iż proponowane w tym względzie zapisy są bardzo nieprecyzyjne.

Źródła owego nieładu należy upatrywać w braku wprowadzenia do Projektu przepisu nakładającego obowiązek relewantnej zmiany treści Rozporządzenia „w sprawie trybu i terminu powiadamiania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przez otwarty fundusz emerytalny o zawarciu umowy z członkiem oraz dokonywania wypłaty transferowej”. Projekt zakłada dodanie art. 35a, zgodnie z którym: „wypłata transferowa środków zgromadzonych na IKZE powinna być dokonywana w terminie nie dłuższym niż 14 dni licząc od dnia złożenia dyspozycji”. Przepis ten (projektowany art. 35 a ust. 2 pkt 1 Ustawy o IKE) należy **ocenić jako niespójny z regulacjami dotyczącymi wypłat transferowych realizowanych przez otwarte fundusze emerytalne**. Przypominamy więc, iż zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami prawa wypłaty transferowe odbywają się cztery razy w roku, nie jest zatem możliwa koherencja między zasadą, iż IKZE można mieć tylko w tym funduszu, którego jest się członkiem, a tym, że wypłata transferowa środków zgromadzonych na IKZE dokonywana jest w terminie do 14 dni. W sytuacji bowiem, w której Członek Funduszu złoży dyspozycję zmiany funduszu emerytalnego na inny np. 11 lutego - a zatem wówczas gdy do transferu będzie mogło dojść najwcześniej w maju - zawarcie umowy o IKZE będzie możliwe dopiero po dokonaniu transferu do wybranego OFE, co będzie w sprzeczności z art. 35 a Ustawy o IKE który zakłada, iż transfer ma być dokonany w terminie do 14 dni. Ponadto powstaje pytanie co w sytuacji gdy Członek Funduszu dokona wyboru innego funduszu emerytalnego lecz nie rozwiąże umowy o IKZE. W tym względzie Projekt nic nie stanowi; powoduje więc konieczność stawiania szeregu pytań pozostających bez odpowiedzi. Czy brak rozwiązania umowy o IKZE w sytuacji wyboru nowego otwartego funduszu emerytalnego oznacza automatyczne rozwiązanie umowy o IKZE – wydaje się, że tak powinno być po to aby zachować spójność z zasadą, iż IKZE możliwe jest tylko w funduszu, którego jest się członkiem; jednakże takie rozwiązanie mogłoby prowadzić do obejścia przepisów

dotyczących terminów wypowiedzania umów o IKZE jakie w myśl ust. 2 projektowanego art. 12 Ustawy o IKE ma określić otwarty fundusz w swoim statucie.

Uwagi do art. 22 Projektu Ustawy.

Projektowany art. 22 zakłada wejście w życie zmian w części dotyczącej zasadniczo wysokości składki przekazywanej z ZUS do OFE (choć nie tylko) **na dzień 01 kwietnia 2011 roku**. Wymaga podkreślenia, że wielokrotnie w swoich wypowiedziach Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę na konieczność stosowania odpowiednio długiego *vacatio legis* w odniesieniu do zmian ustawowych o charakterze systemowym, **zwłaszcza wtedy gdy pogarszają one sytuację swoich adresatów**. Brak odpowiedniego *vacatio legis* jak również stosownych przepisów przejściowych pozwalających adresatom zmian na dostosowanie swojej działalności bezpośrednio uderza w zasady konstytucyjne i narusza zaufanie obywateli do Państwa i stanowionego przez nie prawa.